

La filosofía de la integración económica internacional

Escribe: HERNAN VILLEGAS GALARZA

Son muchos los estudios consagrados a definir el concepto de “integración económica internacional”. La definición debe plantear tres preguntas, a las cuales trataremos de hallar respuesta, o, a lo menos, encontrar algunos elementos de definición. Ellas son: 1) ¿Existen mecanismos de integración internacional? 2) ¿Cómo se resuelve el problema del comando económico en un conjunto en vías de integración? 3) ¿Qué representa la idea de integración para la actual economía del mundo?

Hay dos modos de plantear definiciones: la anglosajona y la exhaustiva. La una consiste en dar definiciones alusivas, que eluden el problema en causa, definiciones de descartes o de carácter “diplomático”, parciales e implícitamente normadas. La integración es, de esta manera, la ausencia de discriminación o la eliminación progresiva de discriminaciones en las relaciones económicas entre diferentes países. Esta es una definición pragmática, procedimental. Está inspirada por la aceptación de la ideología neoliberal y de la formalización neoclásica.

El segundo modo de definir consiste en poner tantas consideraciones en la definición, que ésta pelagra, al ser recibida por espíritus demasiado pragmatistas o por mentalidad demasiado teóricas, perder sus intenciones operacionales cuando las contiene.

Gunnar Myrdal (3) propone a este efecto una secuencia de proposiciones bastante original:

1) “Literalmente, el término integración no significa cosa distinta de la reunión de partes de un todo”. Así, un grupo de elementos económicos se dice integrado si las relaciones entre ellos son estables, si podemos hallar una cohesión para ellos, gracias a la deficiencia económica que permiten esas relaciones.

Con esta base, percibimos cómo es de necesario precisar el sentido de los términos empleados y de los sinónimos que pronto nos vienen a la mente. Es esencial caracterizar el curso del proceso surgido. Por ahora, escribamos entre comillas las palabras “todo”, “grupo”, “elemento”, “relacionado”, las cuales nos permitirán introducir en el campo de la teoría económica interesantes formalizaciones de la teoría de los conjuntos de los gráficos.

Esta primera proposición de Myrdal, aplicada a un conjunto económico nacional o internacional, suscita un interrogante sobre el fenómeno de la cohesión en el tiempo. Así, en un primer esfuerzo de aclaramiento, y para adentrarnos en el proceso dinámico por el cual una sociedad intenta formar un “todo”, el término “integración” debería ser definido:

—como el cambio social (es decir, modificaciones de los vínculos, establecimiento de nuevos vínculos en el conjunto, en el “todo” socioeconómico considerado) ;

—como una norma que oriente ese cambio: importa saber hacia dónde se va. La modificación de los vínculos existentes, el establecimiento de nuevos enlaces, requieren orientaciones, rutas que apunten a determinados fines, un cuadro más completo y amplio que el del cálculo económico o el de la optimización tradicional;

—como los medios escogidos para alcanzar esos fines, para hacerlos compatibles con los diversos poderes decisionales, y para hacer converger los objetivos particulares hacia un óptimo destinado al conjunto.

2) De este modo, la pregunta se convierte en: “¿Cómo dirigir, mediante una política planeada, el desarrollo económico y todos los demás cambios sociales, en condiciones tales que las instituciones, los principios y las costumbres se adapten lo su-

ficiente para evitar un empobrecimiento cultural y los mismos hiatos sociales? La integración se vuelve, entonces, una norma justificadora de la intervención nacional-internacional en el proceso del cambio social" (3). Aquí, la integración ya no es un *proceso*: toma el cariz de una *norma*, se convierte como en uno de los elementos del universo de los fines económicos. No hay ilogismos. Se trata, de un lado, de la acción de integrar, de la que podemos precisar las condiciones de realización; y, del otro, del resultado buscado, del estado de menor desintegración económica, que tiene algunas razones valederas para clasificar el universo de aquellos fines. La tensión así introducida, entre la operación y la norma, entre lo técnico y lo normado, domina el nivel de los pasos concretos, evitando que nos remontemos hacia idealizaciones abstractas.

Se ha dicho frecuentemente que una proposición como la de Myrdal es demasiado sociológica. Preguntamos: ¿será ella demasiado extensa, abarcará demasiados fenómenos? Pero, ¿quién no se da cuenta de que un fenómeno como el de la integración económica pone en causa todos los tipos de estructura de la sociedad?

Tomemos, entonces, esas dos caras de la integración. El problema se aclarará si introducimos distinciones, en cuanto a los grados de la integración:

1) Primero que todo, existe una integración de primer grado, en la cual las estructuras de producción y de intercambios son manejadas más o menos espontáneamente. Este "manejo" está gobernado por la ley del mercado "competitivo".

2) En el segundo grado de integración, "ya no se trata solamente de la transición eventual de soberanías nacionales, más o menos yuxtapuestas a una situación en que las instituciones intergubernamentales y las autoridades supranacionales juegan un mayor papel en el desarrollo y en la orientación de los intercambios. Se trata ahora de una tentativa de coordinación de las políticas económicas dirigidas por diferentes gobiernos" (3).

3) El tercer grado es el estadio supremo de la integración, y debe ser considerado como un ideal perteneciente a la esfera de los valores humanos, y, más específicamente, de los valores de la cultura occidental. Aquí nos topamos con otra proposición

de Myrdal: "La integración económica es la realización del viejo ideal occidental de la igualdad de oportunidades para todos (3).

Es el tercer grado el que, en general, se tiene en la mente cuando se habla de "estado de integración". Así, lo hallamos en J. Tinbergern, en quien "este término es tomado para expresar el óptimo de cooperación económica internacional" (5), y en F. Perroux (4) para quien el contenido universalista del término alcanza tal concentración que toda intención de integración "local", "nacional", es destrozada sin piedad y puesta al desnudo para demostrar que "lo de más" es el egoísmo y la traición al "viejo ideal occidental".

La ubicación de estructuras de producción y de intercambios cada vez más racionales, sea por la supuesta acción de la competencia, sea por políticas de manejo de las estructuras dentro de políticas de cooperación y de coordinación internacionales o intranacionales, no es paliativo de los complementos o de las soluciones alternativas de una política de integración. Estos dos pasos designan más bien, además de sus *formas históricas* y de sus *interpretaciones*, todo lo que es necesario cumplir en el proceso de integración.

Lo esencial es racionalizar bien las interrelaciones entre elementos de la sociedad económica, y, entonces, *multiplicar las acciones concretas de coordinación*: así que lo hagan todos los organismos de "mediación", como son los de planeación, y todos los mil rodajes del Estado-organizativo; pero, sobre todo, que lo hagan todos los organismos internacionales de cooperación a través de sus "diálogos" con los Estados cooperantes. A este tenor, es bueno recordar lo que S. Hoffmann ha llamado el "método ilusorio del procedimiento" (2). El método consiste en pensar que basta someter no importa qué problema a una "máquina" compuesta, de una parte, de hombres animados del espíritu de la negociación, y, de la otra, de un "mediador". Se tiene el aire, entonces, de creer que es suficiente reunir los representantes de los intereses en juego, discutir, para luego avanzar, progresar y llegar hasta la meta final... ¿Hasta dónde? Poco importa saberlo. Lo que importa es poner en marcha el conjunto, el sistema, y establecer más y más "máquinas" coordinadoras; crear más y más comisiones, principalmente conciliadoras, y más instituciones intergubernamentales con "reuniones en la cum-

bre". De todo esto saldrá, seguramente, algo... La dirección, la meta, en este método, son detalles de poca monta, de los que no debemos preocuparnos seriamente. Cualquier problema y cualquier conflicto de intereses podrían quedar así reducidos a compromisos satisfactorios para todo el mundo...

Nunca se insistirá lo suficiente sobre el hecho de que una política de integración implica, antes que todo, *un acuerdo respecto de los fines*.

Volvamos al proceso de integración, en sentido estricto. En economía política, antes que todo, se debería *reservar el término integración para las diversas operaciones más o menos simultáneas*, pero ligadas y complementarias, consistentes en:

A) establecer y manejar lo mejor posible las relaciones económicas deseables para los intercambios de productos, de factores y de informaciones entre las partes con las que se proyecta un conjunto;

B) volver progresivamente más compatibles los proyectos económicos de los elementos componentes de ese conjunto;

C) hacer converger más y más esos proyectos hacia un óptimo para el conjunto, definido el óptimo como el grupo de objetivos sobre los cuales existe un consenso dentro del conjunto considerado.

Creemos que este es el fondo del problema de la integración.

En la dirección anterior, los dos primeros grados de integración propuestos por J. Weiller (6), son una descripción sintética de los dos métodos tradicionalmente distinguidos para conducir la integración: el libre intercambio y la organización razonada de estructuras. El tercer grado suministra el aspecto acabado del proceso. Por lo tanto, la explicación es sobre todo una definición analítica del curso de la integración y de las condiciones que hay que satisfacer.

Es solo sobre este fondo teórico como se pueden estudiar las "etapas teóricas" concretas, sucesivas o no, que toma el proceso integracionista. Estas etapas son: la zona de libre intercambio, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica, la comunidad económica (1).

Se tiene la costumbre de hablar de *integración nacional* e *internacional*. ¿Es esto permisible? Naturalmente, las partes que queremos reunir en un conjunto pueden ser regiones en una nación o naciones en un conjunto internacional. Y la definición dada atrás es muy general como para abarcar estas dos modalidades de operación. Pero usando el término igual, vale decir, “integración”, para dos procesos radicalmente diferentes en sus puntos de mira, si no en sus métodos, creemos que nos privamos, en primer lugar, de los recursos que da todo esfuerzo intelectual, y, en segundo lugar, de aquellos que suministra la observación de los procesos concretos dentro de las naciones y en las relaciones entre naciones, y que son fundamentalmente diferentes por *naturaleza*.

Además, en el nivel de las *finalidades*, hay mucho mayor interés en distinguir los “óptimos” de las naciones de un óptimo para el mundo; aquí todavía hay diferencias de *naturaleza*; de grado, nunca.

En fin, hablar de integración nacional, o en otro nivel distinto del internacional, es un abuso nefasto de lenguaje, porque indebidamente se hacen beneficiarios los procesos particulares de optimización, locales, del contenido lógico de un proceso que tiene miras universalistas.

Convengamos, pues, en reservar el término *integración* para el *dominio internacional*, y en contentarnos con el de *cohesión* y *organización nacional* para el dominio nacional.

Concretamente, el peligro que entraña la confusión del abuso de la palabra “integración” es el siguiente:

Por falta de *imaginación política*, se ha llegado a sostener un silogismo insólito: es solo en la nación en donde se ha realizado la integración económica. Como el conjunto para integrar está compuesto de naciones, entonces el conjunto integrado deberá ser como una nación más amplia que las componentes. Todo esto suena como lo más lúcido en economía política..., como si todo obedeciera a simples reglas de aritmética; como si, por ejemplo, la fisonomía de Europa Unida (suponiendo que tal Unión existiera algún día) y su intencionalidad política, debiera ser de la misma naturaleza que las de, verbo y gracia, la España del general Franco o la Francia del general de Gaulle...

Para hablar de "integración nacional" sería preciso que, en el fondo, la autarquía fuera posible, y que continuamente ofreciera esta perspectivas de progreso económico a la nación autárquica.

Si se da a la palabra "integración" sinónimos varios (cooperación, coordinación, armonización, etc.), o si se piensa que su comprensión no corresponde a un fenómeno económico único y bien delimitado, se la condena a un *sincretismo soso, sin forma*, en el campo de las políticas económicas modernas.

El contenido económico, sociológico, político, en una palabra, el contenido filosófico del vocablo *integración* debe ser utilizado para designar procesos a *escala mundial*, o, por lo menos, *internacional*.

BIBLIOGRAFIA

1. Hoffmann, S. L'organisation de l'espace en Amérique et en Europe. Rev. économique. Paris. 1965.
2. Balassa, B. The teory of economic integration. Allen and Unwin. London. 1962. 304 p.
3. Myrdal, G. Planifier pour développer. Ed. ouvrières. Paris. 1963. 261 p.
4. Perroux, F. L'Europe sans rivages. Presses universit. de France. Paris. 1954. 688 p.
5. Tinbergern, J. International economic integration. Elsevier, 1963. 191 p.
6. Weiller, J. Les analyses de estructuræ et le déséquilibre mondial. Rev. éconóm. Paris. 1962.